

УДК 347.454

ПРИНЦИПИ ПРОХОДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

PRINCIPLES OF CIVIL SERVICE IN THE PROSECUTION UKRAINE

Сіренко К.О.,
аспірант

Харківського національного університету внутрішніх справ

У статті з'ясована сутність поняття принципів державної служби в органах прокуратури України. Проведено детальний аналіз понять «принципи» та «принципи державної служби». На підставі проведеного аналізу висунуто авторське бачення визначення принципів проходження державної служби в органах прокуратури та запропоновано зміни до Закону України «Про прокуратуру».

Ключові слова: державна служба, проходження служби, прокуратура, принципи.

В статье выяснена сущность понятия принципов государственной службы в органах прокуратуры Украины. Проведен детальный анализ понятий «принципы» и «принципы государственной службы». На основании проведенного анализа выдвинуто авторское видение определения принципов прохождения службы в органах прокуратуры Украины и предложено изменения к Закону Украины «Про прокуратуру».

Ключевые слова: государственная служба, прохождение службы, прокуратура, принципы.

The article clarified the essence of the concept of public service principles in the Prosecutor's Office of Ukraine. The detailed analysis of the concepts of «principles» and «public service principles». Based on the analysis put forward by the author's vision defining principle of the civil service in the prosecution and proposed changes to the Law of Ukraine «On Prosecution».

Key words: public service, military service, prosecutors, principles.

Актуальність теми. Реалії перехідного періоду виражаються в серйозному послабленні державної влади. У зв'язку з чим формування механізму держави повинне виходити, перш за все, з реального визначення функцій держави. Тому формування моделі механізму держави повинне відбуватись на основі поєднання інструментально-організаційного, інституційно-функціонального і асоціативного підходів.

В зв'язку з цим представляється обґрунтованим обговорення питання про принципи проходження державної служби в органах прокуратури України,

що дозволить визначити статус прокуратури в механізмі держави і внести поправки до чинного законодавства, що регламентує діяльність цього найважливішого інституту.

Прокуратура перебудовується, коли перестає відповідати вибраним цілям і не здатна виконувати покладені на неї завдання. Організація і діяльність прокуратури відчуває на собі потужний вплив ситуативних і глобальних чинників, що формують нові тенденції в еволюції сучасного суспільства. У зв'язку з чим перехід до ефективних форм і методів побудови і роботи прокуратури стає головною умо-

вою якісного функціонування всієї системи прокуратури країни.

Таким чином, встановлення принципів проходження служби в органах прокуратури України є однією з передумов проведення повноцінної правоохоронної реформи в Україні.

Проблемні питання організації діяльності органів прокуратури України були предметом наукових досліджень О.М. Бандурки, В.Т. Білоуса, В.Г. Бесараба, М.М. Бурбики, А.С. Васильєва, Ю.М. Грошового, Л.М. Давиденка, В.В. Долежана, П.М. Каркача, М.В. Косюти, В.І. Малюги, І.Є. Марочкина, М.І. Мичка, О.Р. Михайленка, С.І. Нечипоренко, В.М. Підгородинського, М.О. Потебенька, Є.М. Поповича, М.В. Руденка, В.А. Селезньова, В.В. Сухоноса, П.В. Шумського, М.К. Якимчука та ін. Наукові праці цих вчених служать фундаментальною базою для подальшого дослідження різноманітних питань діяльності органів прокуратури; завдяки доробку зазначених науковців створено ґрунтовну теоретичну базу, визначено ключові теоретико-методологічні принципи, розкрито окремі аспекти проходження служби в органах прокуратури України. Проте, окремі теоретичні питання залишаються неузгодженими, зокрема мова йде про визначення поняття принципів проходження державної служби в органах прокуратури України. Таким чином, проведений аналіз джерел дає підстави говорити про відсутність комплексних досліджень, які присвячені вивченню особливостей визначення поняття принципів проходження державної служби в органах прокуратури України. Власне, викладене вище, і визнає актуальність даної статті.

Мета статті – з'ясування сутності принципів проходження державної служби в органах прокуратури України.

Виклад основного матеріалу. В умовах сьогодення, прокуратура України це багатофункціональний державний орган, порівняно з іншими, менш залежний від політичних течій та володіє великими можливостями впливати на формування нормотворчої і правозастосовної діяльності.

У системі вихідних засад організації і проходження державної служби важливе місце належить принципам, які є основними керівними положеннями, ідеями, що пронизують всю державно-службову діяльність і виконують в ній направляючу і керівну роль. Таким чином, державна служба в прокуратурі організовується і функціонує на певних засадах, у змісті яких отримують найбільш чітке втілення її природа і суть.

В цілях вдосконалення державно-службових відносин представляється необхідним уточнення загальної характеристики принципів державної служби, а також визначення тієї ролі, яку вони відіграють в процесі організації служби в органах прокуратури.

Так, *principium* – у перекладі з латинської означає першоджерело. Про принципи завжди йдеться тоді коли необхідно закласти основу для розвитку певного явища. Сьогодні науковці приділяють увагу

питанню природи принципів права і їх видам, визначають основні принципи окремих інститутів. Досліджуючи природу принципів у кримінальному праві, С.Г. Келіна і В.М. Кудрявцев, виділили об'єктивний зміст і суб'єктивне значення принципів. На їхню думку, в об'єктивному розумінні принципи є відображенням природних чи суспільних закономірностей, які існують незалежно від волі людини. Суб'єктивне значення принципів проявляється в тому, що вони становлять низку вимог до вчинків особи, які закріплені у встановлений спосіб. Особа має свої життєві позиції, які дають можливість досягнути наперед визначених цілей [1, с. 7].

Із дослідження Г.Й. Ткач доходимо висновку, що принципи є «засадничими ідеями, положеннями, вимогами», що характеризують зміст певного явища і його розвиток [2, с. 80].

Першим у вітчизняній адміністративно-правовій науці є дослідження проблеми становлення і розвитку принципів організації та функціонування державної служби у дисертаційній роботі І.Є. Данильєвої «Принципи організації та функціонування державної служби в Україні». Науковий інтерес викликає обґрунтування взаємовпливу принципів адміністративного права і принципів його окремих інститутів, зокрема інституту державної служби. На останній також значний вплив справляють принципи державного управління, які відображають нову ідеологію функціонування виконавчої влади [3, с. 7].

Принципи, покладені в основу формування і функціонування державних органів (представницької, виконавчої та судової влад). Принципи державної служби як наукової категорії, визначає первинні положення та теоретичні ідеї, що віддзеркалюють об'єктивні закономірності розвитку суспільства та держави, найхарактерніші риси організації і функціонування не тільки самої державної служби, але й всієї системи державних органів та органів місцевого самоврядування, судочинства та прокуратури, визначають зміст складних взаємовідносин всередині цієї системи [4, с. 54]. Термін «принципи державної служби» вказує на її основоположні риси, сутнісні характеристики, важливі зміст і значення [5, с. 120].

У період з 1990 р. і до кінця 1993 р. погляди на теорію принципів державної служби зазнавали поступових змін. В.М. Манохін під принципами державної служби визначив вимоги, які: 1) обов'язкові для всіх осіб і організацій, які в тій чи іншій мірі мають відношення до державної служби; 2) поширюються на всі види державної служби і є загальними у межах державної служби; 3) охоплюють всі організаційні, правові та інші сторони, які становлять зміст державної служби [6, с. 16]. Автор підкреслив, що аналіз принципів державної служби залежить від різних підходів у розумінні самої державної служби. Якщо тлумачити державну службу тільки як діяльності державних службовців, виділяють принципи рівного доступу громадян на державну службу, заміщення посад тощо. Якщо ж державну службу розглядають як організаційно-правовий інститут в системі державної організації, то тоді варто першочергово відо-

бразити загальні принципи організації і діяльності державного апарату (наприклад, законність, дотримання державної дисципліни) і спеціальні принципи, які притаманні тільки інституту державної служби (наприклад, професіоналізм, компетентність) [7, с. 293-294].

В.М. Манохін запропонував до принципів державної служби зачислити: – демократизм служби: широка доступність посад для громадян, попереднє обговорення кандидатів на посади у трудових колективах, рівність службовців й інших громадян у політичній і громадській сферах, відсутність у службовців будь-яких переваг матеріального чи іншого характеру, загальні для всіх норми про відповідальність за правопорушення; – підзвітність і підконтрольність державних службовців представницьким органам влади безпосередньо і через їхні органи. На запит або інше звернення народного депутата компетентний державний службовець дає у відповідності з чинним законодавством відповідь. – гласність служби: постійне і систематичне висвітлення засобами масової інформації стану справ у державних органах в аспекті конкретних посадових осіб, участь громадян (за їхніми бажаннями) у розгляді службовцями їх скарг і заяв, повідомлення про призначення і переміщення керівників державних органів; – законність і державна дисципліна: дотримання законів та інших правових актів, а також державної дисципліни у службовій сфері, діяльність у межах повноважень за посадою, високі вимоги до дотримання законів, службової дисципліни і персональна відповідальність за доручену справу; – соціальний і правовий захист державного службовця і його правомірної діяльності зі сторони держави і суспільства: недопустимість перепон до виконання державних повноважень, охорона честі і гідності державного службовця, відповідальність громадян за зазіхання на службову діяльність і непокоря законному розпорядженню чи вимозі державного службовця [8, с. 91-98].

Заперечуючи широкий підхід у системі принципів державної служби, Д.М. Бахрах запропонував виділяти лише найзагальніші з них: 1) демократизм, що включає: повну і постійну відповідність до діяльності службовців інтересам громадян, суспільства; загальну доступність державної і муніципальної служби; змінність службовців як одного з виявів політичної демократії; підзвітність і відповідальність службовців; 2) професіоналізм, що включає: компетентність працівника; систематичне, регулярне виконання функцій, операцій, службових відносин; регулярне отримання оплати за свою працю; відповідальність за діяльність; 3) соціально-правовий захист службовців [9, с. 102-109]. Попри відсутність у теорії адміністративного права єдиного підходу у визначенні поняття «принципи державної служби», поширення набуло наступне твердження: «Принципи державної служби – це основоположні ідеї, настанови, що виражають об'єктивні закономірності та визначають науково обґрунтовані напрями реалізації компетенції, завдань і функцій державної служби, повноваження державних службовців» [10, с. 18].

Слушним є зауваження науковців, що відсутність правових принципів державної служби тягне за собою появу у ній елементів бюрократизму, неорганізованості, беззаконня, несправедливості у діяльності державних органів [11, с. 78]. В рамках нашого дослідження, слід відмітити, що така ситуація може призвести до значної плінності кадрів в органах прокуратури, що матиме негативні наслідки у професіоналізмі кадрів органів прокуратури.

Відповідно до статті 3 Закону України «Про державну службу» [12] основними принципами побудови і функціонування системи державної служби є: служіння народу України; демократизму і законності; гуманізму і соціальної справедливості; пріоритету прав людини і громадянина; професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі; персональної відповідальності за виконання службових обов'язків і дисципліни; дотримання прав та законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування; дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян. Закріплені в Законі принципи взаємозв'язані і взаємообумовлені, кожен з них має своє значення в механізмі організації і проходження державної служби.

В рамках нашої роботи представляється можливим класифікувати вказані принципи на загальні і спеціальні. Дані принципи мають відношення до всіх видів державної служби. Загальні принципи державної служби сприяють розвитку законодавства про державну службу, роблять стабільним всі державно-службові відносини, а також сприяють вдосконаленню взаємин, які складаються між службовцями і громадянами. Спеціальні принципи визначають особливості державно-службових відносин у відповідній сфері. Особливості і ознаки окремих видів державної служби регулюються відповідними законами.

В юридичній літературі домінує ідея, висловлена Ю.М. Старіловим про розділення принципів державної служби на конституційні і організаційні [13, с. 83].

Конституційні принципи похідні від Конституції України і закріплюють перш за все основні права людини і громадянина при реалізації службово-правових відносин державної служби. Організаційні принципи – відправні засади, що складаються в процесі проходження державної служби.

Розкриття суті організації служби в органах і установах прокуратури неможливе без визначення відповідних принципів, які відповідають на питання, яким мають бути органи прокуратури в умовах сьогодення, чим необхідно керуватися працівникам прокуратури при здійсненні своєї повсякденної професійної діяльності. Унаслідок свого правового характеру, ними визначається функціонування і тенденції розвитку державної служби в органах прокуратури України, діяльність працівників прокуратури, постійність і ротація кадрів.

На жаль, принципи державної служби в органах і установах прокуратури в Законі України «Про прокуратуру» не відбиті. В той же час, загальні принципи організації і діяльності прокуратури України

закріплені в статтях 121-123 Конституції України [14], статті 3 Закону України «Про прокуратуру» [15]. До них відносяться: 1) верховенства права та визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю; 2) законності, справедливості, неупередженості та об'єктивності; 3) територіальності; 4) презумпції невинуватості; 5) незалежності прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків; 6) політичної нейтральності прокуратури; 7) недопустимості незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої і судової влади; 8) поваги до незалежності суддів, що передбачає заборону публічного висловлювання сумнівів щодо прав осудності судових рішень поза межами процедури їх оскарження у порядку, передбаченому процесуальним законом; 9) прозорості діяльності прокуратури, що забезпечується відкритим і конкурсним зайняттям посади прокурора, вільним доступом до інформації довідкового характеру, наданням на запити інформації, якщо законом не встановлено обмежень щодо її надання; 10) неухильного дотримання вимог професійної етики та поведінки.

Висновки. Названими принципами, безумовно, не вичерпуються всі положення організації службової діяльності в органах прокуратури України. Існують досить багато інших, не менш важливих обставин, що здійснюють реальний вплив на адміністративно-правові відносини проходження служби у вказаних органах. В той же час саме визначені положення враховуються як принципові при її організації і проходженні. У зв'язку з цим

представляється необхідним закріпити основні принципи побудови і функціонування проходження служби в органах прокуратури України в Законі України «Про прокуратуру» окремою статтею, а саме: закріпити, що Принципи державної служби в органах прокуратури – це нормативно закріплені засади положення організації і проходження державної служби в органах прокуратури України, що визначають загальні засади стабільності службових відносин в цій системі. Основними принципами побудови і функціонування державної служби в органах прокуратури України є:

- 1) законність;
- 2) пріоритет прав і свобод людини і громадянина, їх безпосередня дія, обов'язковість їх визнання, дотримання і захисту;
- 3) рівний доступ громадян України, що володіють державною мовою, до служби в органах прокуратури і рівні умови її проходження незалежно від статі, раси, національності, походження, майнового стану, місця проживання, релігійних переконань, приналежності до громадських об'єднань, а також від інших обставин, не пов'язаних з професійними і діловими якостями співробітника органів прокуратури;
- 4) професіоналізм і компетентність;
- 5) стабільність державної служби в органах і установах прокуратури;
- 6) доступність інформації про проходження служби в органах прокуратури;
- 7) взаємодія з громадськими об'єднаннями і громадянами
- 8) захищеність працівників прокуратури від неправомірного втручання в їх професійну службову діяльність.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Келина С.Г., Кудрявцев В.Н. Принципы уголовного права. – М. : Наука, 1988. – 176 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс: [підруч.]: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Видавництво «Юридична думка». – 2004. – 584 с.
3. Данильєва І.Е. Принципи організації та функціонування державної служби України: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / Інститут законодавства Верховної Ради України. – К., 2005. – 20 с.
4. Оболенський О. Принцип професіоналізму в державній службі // Вісник Державної служби України. – 1998. – № 1. – С. 54-61.
5. Янюк Н. Принципи державної служби як основа її професійності і стабільності / ВІСНИК ЛЬВІВ. УН-ТУ. Серія юрид. – 2009. – Вип. 48. – С. 119-127
6. Манохин В.М. Советская государственная служба. – М., 1966. – 195 с.
7. Манохин В.М. Государственная служба // Советское административное право. Государственное управление и административное право – М., 1978.
8. Манохин В.М. Концепція закона о государственной службе // Советское государство и право. – 1991. – № 12. – С. 90-98.
9. Бахрах Д.Н. Административное право: [учебник]. – М. : Бек, 1993. – 301 с.
10. Ківалов В.С., Біла Л.Р. Закон України про державну службу: наук.-практичн. коментар. – О. : Фенікс, 2007. – 316 с.
11. Стариков Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации. – Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1996. – 25 с.
12. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 № 3723-XII// Відомості Верховної Ради України від 28.12.1993 р. – № 52.
13. Стариков Ю.Н. Принципы государственной службы: переход от «политизирования» к закону // Правовая наука и реформ юридическое образования: сб. науч. трудов. Вып. 4 Право и политика: современные проблемы соотношения: развития. – Воронеж: Изд-во ВГУ, 1996. – С. 78-113.
14. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
15. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1697-18/page>